

Tilburg University

E-overheid

Prins, J.E.J.

Published in:
Nederlands Juristenblad

Publication date:
2001

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Prins, J. E. J. (2001). E-overheid: evolutie of revolutie? *Nederlands Juristenblad*, 76(11), 515-520.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-overheid: Evolutie of revolutie?

J.E.J. Prins¹

1. Inleiding

In het voorjaar van 2000 verscheen op het Internet het rapport *Boosting the Net Economy 2000*. Dit rapport vormde het resultaat van een elektronisch debat over ontwikkelingen inzake de informatiemaatschappij.² Een centraal thema in de discussie was het concept 'elektronische overheid'. Eén van de opvallende vragen die bij dit thema aan de orde kwamen betrof de mogelijkheden, maar zeker ook de consequenties van het grensoverschrijdende karakter van elektronische communicatie voor lokale gemeenschappen en overheden. Het rapport merkt hierover op: "There is no natural law that says a citizen must take her public services from her own government. Services may increasingly be delivered by private sector bodies and eventually by the government of another state, using the Internet." Alhoewel het rapport concludeert dat we nog ver zijn verwijderd van het moment dat nationale overheden in een mondiale virtuele wereld moeten concurreren om de gunsten van hun onderdanen, benadrukken de opstellers ook dat "governments should be aware of the growing number of alternatives available to their citizens for online services and make sure they are well-placed to compete". Met andere woorden: in een virtuele wereld waar nationale grenzen hun relevantie verliezen en burgers vrij toegang hebben tot de wereldwijd beschikbare informatie en diensten, zullen deze burgers zich ook in toenemende mate bewust worden van de verschillen tussen wat hun eigen nationale overheid heeft te bieden en wat er in het buitenland 'te koop' is.

Of de revolutie zoals beschreven in het rapport *Boosting the Net Economy 2000* ons inderdaad staat te wachten, valt te bezien. Duidelijk is wel dat de mondiale netwerkmaatschappij een grote invloed zal hebben op de overheid, overheidsdienstverlening en de daarbij betrokken actoren zoals we die momenteel kennen. Inmiddels zijn in vele landen de nodige notities verschenen over het concept elektronische overheid. Ook de Nederlandse regering, met Minister van Boxtel als grote trekker, laat zich niet onbetuigd. Wie surft inmiddels nog niet voor het vinden van een kamerstuk, wetstekst of arrest naar www.overheid.nl of www.rechtspraak.nl? Welke auteursrechtsspecialist aarzelt nog om virtueel zijn of haar steentje bij te dragen aan de komende wijziging van de Auteurswet via www.minjust.nl/auteursrecht? En indien we commentaar hebben op zijn ICT-beleid, melden we dat toch rechtstreeks bij www.ministervanboxtel.nl? Het zijn alle klinkende projecten om het virtuele imago van onze nationale overheid vorm te geven. Helaas leert een analyse van diverse minder spraakmakende thema's dat de virtuele wereld van het beleid een volstrekt andere is dan de veelal nauwelijks digitaal te noemen wereld van de praktijkvloer bij departementen, gemeenten en diverse overheidsdiensten. Bovendien staan de ambitieuze problemen veelal nauwelijks stil bij de concrete juridische gevolgen voor de werkvloer. Het zijn deze constatering die, na een korte schets van de belangrijkste nationale en internationale ontwikkelingen, in de onderhavige bijdrage centraal staan.

2. Buitenlandse ontwikkelingen

Zoals opgemerkt, hebben - wereldwijd - overheden het belang van informatie- en communicatietechnologie (ICT) voor hun functioneren erkend. De diverse plannen laten zien dat ICT overheden niet alleen concrete nieuwe faciliteiten en efficiencywinst biedt, maar dat deze overheden met de inzet van ICT tevens mogelijkheden zien om fundamentele veranderingen door te voeren in hun functioneren alsmede in de relatie met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.³

De Verenigde Staten namen, zoals bij veelal alle ICT-gerelateerde ontwikkelingen, als eerste het initiatief met de publicatie in 1993 van een rapport over het concept 'elektronische overheid'.⁴ Vervolgens presenteerden achtereenvolgens het Verenigd Koninkrijk (de Green Paper getiteld

¹ Hoogleraar recht en informatisering bij het Centrum voor recht, bestuur en informatisering van de Katholieke Universiteit Brabant.

² Het debat werd opgezet en beheerd door het bedrijf Headstar dat zich specialiseert in nieuwe media en elektronisch publiceren (<http://www.headstar.com>). Het debat vond plaats tussen 3 en 7 april 2000. Het rapport is beschikbaar op: <http://www.netecon2000.com/report.html>.

³ Zie voor een bespreking van de diverse internationale ontwikkelingen rondom e-overheid het begin 2001 te verschijnen boek *Designing E-Government. Technological Innovation and Institutional Change*, (ed. J.E.J. Prins), Kluwer Law International, 2001.

⁴ National Performance Review, Washington 1993. Zie tevens: Office of the Vice President, *Re-engineering Government Through IT*, Accompanying Report to the National Performance Review, Government Printing Office, Washington DC, 1993 (<http://www.npr.gov/library/reports/it.html>).

'government.direct')⁵, Australië (het beleidsdocument 'Clients First')⁶ en Canada⁷ hun plannen voor digitale overheidsdiensten. Vervolgens lieten ook enkele internationale organisaties, waaronder de G8⁸ en de Europese Commissie, zich over het onderwerp uit. Binnen de Europese plannen vormt het thema E-government onderdeel van het bredere eEurope-initiatief, dat in maart 2000 tijdens de zogenaamde 'dot-com' top in Lissabon door de regeringsleiders werd gepresenteerd.⁹ De Europese Commissie zet hierin onder meer in op de vrije toegang van alle burgers in de Lid-Staten tot overheidsinformatie, de introductie van elektronische communicatie tussen overheden en burgers en de inrichting van een e-Commissie. Wat betreft de inrichting van een virtuele Europese Commissie betreft, beoogt men met behulp van ICT de transparantie van de besluitvormingsprocessen binnen de Unie te verbeteren. Inmiddels zijn hiervan de eerste concrete resultaten zichtbaar: de webpagina 'Dialogue on Europe' (<http://europa.eu.int/comm/igc2000/dialogue>), een elektronisch register van alle externe post van Commissievoorzitter Prodi (http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/mail_en.htm) en een ingang naar webpagina's van de overheden van de Lid-Staten (http://europa.eu.int/abc/governments/index_en.html).

Soms blijft het niet alleen bij beleidsagenda's, maar wordt ook specifieke wetgeving geïntroduceerd. Zo trad op 1 januari 2000 in Finland een wet in werking waarin nadere regels, onder meer betreffende gegevensbeveiliging, worden gesteld voor het gebruik van elektronische middelen bij administratieve procedures.¹⁰

Inmiddels zijn in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk al weer de volgende stappen gezet op de weg naar een volwaardige aanwezigheid van de overheid op het Internet. Op 24 juni 2000 presenteerde de Amerikaanse regering een pakket van nieuwe plannen om het volk te voorzien van – in de woorden van president Clinton – "the 'Information Age' government they deserve".¹¹ Zo moesten de Amerikanen per eind 2000 onder meer kunnen zoeken in alle elektronische bronnen van de Federale overheid via de webpagina www.firstgov.gov. De regering Blair heeft eveneens in 2000 haar nieuwe plannen bekend gemaakt: in maart 2001 dient minimaal 90% van alle standaardoverheidsaanbestedingen op elektronische wijze plaats te vinden en in 2008 moeten alle overheidsdiensten ook digitaal verleend kunnen worden.

Overigens betekenen de diverse ontwikkelingen zeker nog niet dat zich op een mondiaal niveau een uniforme visie op het concept elektronische overheid ontwikkelt. Opvallend is bijvoorbeeld dat culturele, politieke en wetgevingstradities een belangrijke rol spelen bij de specifiek nationale invulling en ontwikkeling die e-government krijgt.¹²

3. De Nederlandse E-revolutie

Wat is de positie van de Nederlandse overheid ten opzichte van al deze buitenlandse initiatieven en ontwikkelingen? Ook ons land kent in ieder geval zijn eigen beleidsdocumenten, plannen en ambities om de overheid van een digitale identiteit te voorzien. Eind 1998 presenteerde minister van Boxtel het Actieprogramma 'Elektronische overheid'¹³ en sinds die tijd heeft een groot aantal vervolgnota's en

⁵ Office of Public Service, *Government.direct. A Green Paper on the Electronic Delivery of Government Services*, Cm 3438, HMSO, London, November 1996. Beschikbaar via:

<http://www.citu.gov.uk/greenpaper.htm>. Zie voor een bespreking: Ch. Bellamy, J.A. Taylor, 'Understanding government.direct', *Information Infrastructure and Policy*, 1997-1, p. 1-16.

⁶ *Clients First. The Challenge for Government Information Technology*, 1 March 1995. Beschikbaar via: <http://www.nla.gov.au/gov/itreview/final/itrg-tc.html>.

⁷ *Blueprint for Renewing Government Services Using Information Technology*. Beschikbaar via: <http://www.ifla.org/documents/infopol/canada/tb-bp.txt>

⁸ Zie: <http://www.open.gov.uk/govonline/golintro.htm>

⁹ Beschikbaar via: http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/

¹⁰ *Act on Electronic Service in the Administration*, Beschikbaar via: <http://www.om.fi/2838.htm>

¹¹ Zie: <http://www.whitehouse.gov/textonly/WH/EOP/nec/html/egov000624.html>

¹² Zie: M. Lips, 'Designing Electronic Government Around the World', in: *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, (ed. J.E.J. Prins), Kluwer Law International, 2001, pp. 88-89.

¹³ Actieprogramma Elektronische Overheid, *Kamerstukken II 98/99*, 26387. Beschikbaar via: <http://www.minbzk.nl/e-overheid>. Zie ook de uitvoeringsrapportage van 23 december 1999, *Kamerstukken II 99/00*, 26387, nr. 4.

projecten het licht gezien.¹⁴ Eind december 2000 werd hier de nota “De elektronische Overheid aan het begin van de 21e eeuw” aan toegevoegd.¹⁵

E-democratie krijgt vorm via interactieve webgebaseerde inspraak en besluitvorming¹⁶, via digitale en met *virtual reality*-technieken ondersteunde referenda, middels virtuele gemeenschappen en op termijn elektronische verkiezingen¹⁷. E-bureaucratie biedt nieuwe alternatieven voor het elektronisch aanvragen en verkrijgen van een bouwvergunning, rijbewijs en uitkering. E-identiteit krijgt vorm via een ‘digitaal kluisje’ waarover alle burgers binnen enkele jaren de beschikking zouden moeten hebben.¹⁸ Het betreft een beveiligde locatie op het Internet, waar burgers een diversiteit aan (persoons)gegevens kunnen opslaan die nodig zijn om te kunnen communiceren met een elektronische overheid: soft-, rijbewijs-, paspoort- en rekeningnummer, medische gegevens, belastinggegevens, etc. E-wetgeving, tenslotte, wordt gerealiseerd via wetgevingsprojecten op websites¹⁹, de inzet van kennissystemen bij de voorbereiding van wettelijke regelingen²⁰ en een virtueel juridisch kenniscentrum.²¹

Deze en andere mogelijke toepassingen noodzaken overigens wel tot optimale zekerheid omtrent de identiteit van de elektronisch participerende en communicerende burger. Ook daar wordt echter aan gewerkt. Met behulp van een elektronische identiteitskaart (Burgerservicekaart) voorzien van biometrie zullen burgers zich op afstand moeten kunnen identificeren. Bij biometrie worden fysieke kenmerken of gedragskenmerken gebruikt teneinde de identiteit van een persoon te verifiëren.²² Voorbeelden van biometrische technieken die gebruikmaken van fysieke kenmerken zijn de vingerafdruk-herkenning, de handgeometrie-herkenning, de iris-scan, de retina-scan en het warmtepatroon van het gelaat. Bij gedragskenmerken betreft het dynamische handtekeningen en stemherkenning. De techniek opent de mogelijkheid dat burgers zich met behulp van hun unieke lichaamskenmerken op afstand identificeren - via bijvoorbeeld in openbare gelegenheden geplaatste informatiezuilen of het Internet - en zo toegang hebben tot de voorzieningen van de elektronische overheid. Inmiddels wordt in diverse staten in de VS van biometrie gebruikgemaakt bij identificatieprocedures voor overheidsvoorzieningen (sociale uitkeringen en het aanvragen van een rijbewijs). In ons land loopt momenteel in Delft het project ‘loketaanhuis.nl’. Werkzoekenden kunnen elektronisch bij de relevante sociale instellingen een werkbriefje inleveren en identificeren zich daarbij middels een biometrisch kenmerk in combinatie met een PIN. Cruciale vraag bij de toepassing van deze technologie is natuurlijk wel of met de hier in het geding zijnde privacybelangen op een voldoende zorgvuldige wijze zal worden omgegaan - niet alleen nu, maar ook in de toekomst, wanneer de toepassing tot een vanzelfsprekend onderdeel van ons maatschappelijk functioneren is gaan behoren.

Ambitieuze zijn de plannen rondom onze nationale elektronische overheid zeker te noemen. Wat het uiteindelijk resultaat van de ontwikkelingen zal zijn is nog lang niet duidelijk. Voor Van Boxtel staat het in ieder geval bij lange na niet vast: “Het zou dommemanspraak zijn om nu al heel precies te willen aangeven hoe dit zich ontwikkelt”, aldus de bewindsman in een interview begin december 2000 in een landelijk dagblad.²³ Van Boxtel erkent in dit interview ook dat Internet nog lang niet tot alle overheidsgeledingen is doorgedrongen en vele decentrale diensten niet warm lopen voor de elektronische ontwikkelingen: “(...) in honderden gemeenten is de temperatuur nog ver beneden Kelvin.”²⁴ Illustratief is de situatie van enkele gemeenten die achter het Net visten bij het aanvragen

¹⁴ Zie hierover de diverse documenten onder *Kamerstukken II* 26387. Zie tevens de najaar 2000 gepresenteerde nota “De Digitale Delta. E-Europe voorbij” (<http://www.minez.nl/publicaties/pdfs/05R114.pdf>).

¹⁵ *Kamerstukken II* 26387, nr. 9.

¹⁶ Zo konden de bewoners van Almere eind 1999 via <http://www.almere.nl> meepraten over de herinrichting van een deel van hun stad.

¹⁷ Zie het project ‘Kiezen op Afstand’, *Kamerstukken II* 99/00, 26800, VII, nr. 18; *Kamerstukken II* 00/01, 27400 VII, nr. 6.

¹⁸ Of dit idee van Van Boxtel realistisch blijkt te zijn, valt overigens sterk te betwijfelen.

¹⁹ Inmiddels kon via de site van Justitie worden meegepraat over nieuwe wetgeving op het terrein van het auteursrecht en de elektronische handel.

²⁰ Zo is de verwachting dat binnen de door het Ministerie van Justitie op te richten expertise centra voor wetgevingsvraagstukken veel aandacht zal zijn voor de inzet van kennissystemen. Vgl. hierover: W. Voermans, “Een lerende wetgever?”, *Regelmaat*, 6 2000, pp. 249-263.

²¹ Motie Wagenaar c.s. *Kamerstukken II* 25880, nr. 4.

²² Zie hierover in detail: R.W. van Kralingen, J.E.J. Prins, J.H.A.M. Grijpink, *Het lichaam als sleutel. Juridische beschouwingen over biometrie*, ITeR-reeks nr. 8, Alphen aan den Rijn 1997.

²³ NRC Handelsblad, 2 december 2000, p. 35. Zie: http://www.nrc.nl/Den_Haag/Actueel/Vanboxtel.

²⁴ Overigens is een temperatuur ver beneden Kelvin fysiek onmogelijk.

van een – met hun gemeentenaam gelijklopende – domeinnaam.²⁵ Inmiddels heeft de minister een reeks projecten gelanceerd – waaronder de ‘digitale trapveldjes’²⁶ – waarmee hij de werkvloer hoopt mee te krijgen in de revolutie.

Maar met deze projecten is de overheid er nog lang niet. Inmiddels heeft onderzoek laten zien dat de werkvloer ook op het juridisch vlak nauwelijks kan meekomen in de elektronische ambitie.²⁷ Illustratief is in dit verband bijvoorbeeld dat, terwijl in de Verenigde Staten iedere zichzelf respecterende overheidsdienst een privacy-policy op de site heeft geplaatst²⁸, de Nederlandse overheid het op dit punt volstrekt laat afweten. Een rondgang²⁹ langs de sites van de diverse ministeries (waaronder de site www.ministervanboxtel.nl) leert dat uitsluitend het Ministerie van Landbouw Visserij en Milieu bezoekers informeert over de omgang met persoonsgegevens die via de website worden verkregen. De wereld van het beleid lijkt een volstrekt andere dan de wereld van de dagelijkse praktijk in de publieke sector. Wat dit betreft is er een groot verschil met de private sector, waar de regulering van de Internet-revolutie juist voor een belangrijk deel van onderop, dat wil zeggen via het eigen initiatief van de betrokken partijen³⁰, vorm lijkt te krijgen. In de publieke sector is op beleidsniveau een ware revolutie aan de gang in het denken over de rol en positie van de overheid in een elektronische omgeving. Op de praktijkvloer, daarentegen, worden slechts wat eerste aarzende stappen gezet in wat niet meer is dan een evolutie naar de informatiemaatschappij.

4. De moeizame evolutie op de praktijkvloer

Ons digitaal erfgoed

Laten we bij het einde van de informatiecycclus beginnen: het bewaren en eventueel vernietigen van informatie, elektronische overheidsinformatie in dit geval. Er ontstaan enorme problemen nu – onder meer conform de Archiefwet – een deel van het overheidsmateriaal dat met de elektronische ambities wordt gegenereerd vervolgens ook bewaard zal moeten worden. In hetzelfde landelijke dagblad waar minister Van Boxtel veertien dagen eerder zijn glasvezeldemocratie mocht toelichten, verscheen een Hollands Dagboek van de hand van Maarten van Boven, directeur van de Rijksarchiefdienst.³¹ Van Boven uit in zijn weekstaat zijn bezorgdheid over het feit dat de overheidsadministratie en -archivering onvoldoende is toegerust voor een elektronische samenleving. “De prima voornemens van Van Boxtel over Overheidsloket 2000 en E-government zouden nog wel eens gefrustreerd kunnen worden door de achterstand die de rijksoverheid laat zien bij de eigen documentaire informatievoorziening.” Van Boven uitte zijn kritiek op het gebrek aan aandacht voor digitale informatievoorziening al enkele jaren geleden, maar kennelijk vindt het weinig gehoor bij zowel de werkvloer als de ambtelijke top. Ook het kritisch oordeel van de Algemene Rekenkamer over het bewaarbeleid inzake elektronische documenten bij de diverse departementen in het rapport ‘Beheer en archivering van digitale bestanden’³² heeft helaas weinig ambtenaren kunnen wakkerschudden. Op het ministerie van BZK wordt al enkele jaren gewerkt aan regels voor de duurzaamheid van elektronische archiefbescheiden.³³ Deze regels moeten de praktijkvloer een eenduidig kader bieden voor het bewaren van elektronisch archiefmateriaal. Van een definitieve vaststelling heeft het tot nu toe helaas nog niet mogen komen, waardoor twijfels blijven bestaan over bijvoorbeeld de vraag welke e-mailcorrespondentie of bij beleidsvoorbereiding gebruikt

²⁵ Zie hierover de kamervragen en antwoorden in: *Kamerstukken II* 99/00, 25880, nr. 11. Zie tevens: *Kamerstukken II*, 00/01, 26643 en 26387, nr.15 en nr. 16.

²⁶ Het betreft hier projecten om een laagdrempelige toegang tot het Internet te realiseren. Zo krijgen bijvoorbeeld gemeenten binnen dit project geld om pc’s met Internetaansluiting in buurthuizen van achterstandswijken te installeren.

²⁷ J.E.J. Prins, L.J. Matthijssen, *De digitale overheid en de wet*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2000.

²⁸ Vgl. bijvoorbeeld de portal van de Amerikaanse overheid: <http://www.firstgov.gov>.

²⁹ Laatste bezoek: 8 januari 2001.

³⁰ Zo blijken op het Internet de contractuele afspraken en de door individuele gebruikers ingezette techniek voor de private sector een zeer belangrijke vorm van regulering te zijn. Zie hierover: B. van Klink, J.E.J. Prins, W. Witteveen, *Het conceptuele tekort. Een surveyonderzoek naar de wisselwerking tussen ICT en het recht*, Den Haag: Infodrome, 2000 (zie ook: <http://www.infodrome.nl>).

³¹ NRC Handelsblad, 16 december 2000. Zie: <http://www.nrc.nl/DenHaag/Actueel/2000/50/001216-2.html>

³² *Kamerstukken II*, 1997/1998, 25 970, nr. 1-2.

³³ *Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden 2000*. Het betreft een ministeriële regel op grond van art. 12 Archiefbesluit 1995.

Internetmateriaal nu precies conform de regels van de Archiefwet bewaard dient te worden. Als het aan de Raad voor Cultuur ligt blijven deze twijfels voorlopig nog bestaan. Op de valreep van 2000 adviseerde de Raad voor Cultuur de paragraaf van het ontwerpbesluit die betrekking heeft op te bewaren digitale archiefbescheiden niet vast te stellen.³⁴ Allereerst dient volgens de Raad meer inzicht in de digitale archiefvorming en –beheer te worden verkregen. Dat inmiddels veel digitaal archiefmateriaal in de elektronische overheidsprullenbak is verdwenen (en zal verdwijnen) staat welhaast vast.³⁵

Het blijven veronachtzamen van ons digitaal erfgoed zou uiteindelijk wel eens een groter probleem kunnen opleveren dan het millenniumprobleem ooit voor de overheid is geweest. Papieren archieven vinden we bij toeval misschien nog wel eens terug. Digitale archieven daarentegen zijn we bij slordig beheer veelal definitief kwijt.

Papier passé

Een volgend probleem is dat het handelen van de overheid tot op heden voornamelijk een papieren neerslag kent. Deze gegevensdrager is al eeuwenlang een met succes gebruikt en tevens vertrouwd medium. Alhoewel de overheid bij de uitvoering van haar taken in toenemende mate gebruik maakt van ICT, blijft men voornamelijk in het eindproduct (bijvoorbeeld een besluit) veelal gebonden aan papier. De regering onderkent dit in haar nota 'Wetgeving voor de elektronische snelweg'.³⁶ De stap naar een volwaardig elektronische overheid zou betekenen dat de wettelijke regelingen ruimte moeten bieden voor – in het strafrecht – een e-machtiging van de rechter commissaris, een televoorgeleiding dan wel het via Internet aantekenen van hoger beroep. In het staatsrecht zouden regelingen moeten komen voor bijvoorbeeld e-stemmen en een e-petitie. Ook het bestuursrecht moet op de helling om een e-besluit te realiseren.

Laten we ter illustratie stilstaan bij de status van elektronische documenten in dit laatste domein, het bestuursrecht. Jurisprudentie op het gebied van alternatieve gegevensdragers is er in het bestuursprocesrecht niet of nauwelijks geweest. Wel heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State uitspraak gedaan over het gebruik van het faxbericht als bezwaarschrift.³⁷ Een faxbericht wordt geacht een toelaatbare wijze te zijn om het rechtsmiddel van bezwaar aan te wenden. Of deze uitspraak algemene strekking heeft en het zodoende mogelijk is om ook andere communicatievormen (e-mail) in te zetten, blijft voornamelijk onzeker.

De stap naar een elektronische communicatie met burgers en bedrijven zal derhalve ook consequenties hebben voor het vertrouwde en in het bestuursrecht verankerde papieren communicatiemiddel. Al eerder, namelijk bij de publicatie van de Nota *Wetgeving voor de elektronische snelweg* in februari 1998 heeft de regering de gevolgen van de 'elektronische snelweg' voor het bestuursrecht in kaart gebracht.³⁸ In de Nota kondigde de Minister van Justitie aan dat in de Awb een experimenteerbepaling zou worden opgenomen, waarin elektronische documenten onder voorwaarden gelijk kunnen worden gesteld aan schriftelijke documenten. Ook het in opdracht van de minister van Justitie geschreven MDW-rapport *Elektronische verrichten van rechtshandelingen* van april 1998 kaart de introductie van elektronische communicatie binnen het bestuursrecht aan.³⁹ Het rapport gaat onder meer nader in op elektronische bekendmaking van besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Het bepleit het opnemen van een experimenteerbepaling in de Awb om het gebruik van elektronische middelen voor bekendmaking van besluiten mogelijk te maken. Het rapport stelt daarbij als voorwaarde dat de burger de keuze moet hebben voor het te gebruiken communicatiemiddel (papier of elektronisch). Bij het gebruik van een elektronisch communicatiemiddel dienen volgens het rapport de duurzaamheid en authenticiteit daarvan te zijn gewaarborgd. Voorts stelt het rapport als eis dat het

³⁴ Advies Raad voor Cultuur aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar aanleiding van de besluitvorming tijdens de vergadering van 21 december 2000.

³⁵ Overigens werkt het Ministerie van BZK aan een notitie *Omgaan met E-mail*, waarmee de contouren van een E-mail-beleid bij de overheid worden geformuleerd.

³⁶ *Kamerstukken II*, 97/98, 25 880, nr. 1-2.

³⁷ Vgl. de uitspraken van 17 april 1998 en recentelijk 16 mei 2000 (AB 2000/325). Naar aanleiding van de in de laatstgenoemde uitspraak gehanteerde criteria voor de tijdige ontvangst van de fax, merkt de annotator overigens op: "Het wordt hoog tijd dat de wetgever ingrijpt en iets gaat regelen over het per fax (en per e-mail) indienen van bezwaar- en beroepsschriften."

³⁸ *Kamerstukken II* 97/98, 25 880, nr. 1-2.

³⁹ Rapport uitgebracht in het kader van het programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW), in opdracht van het Ministerie van Justitie (rapport Commissie Huls). Beschikbaar via: http://www.minjust.nl/c_actual/persber/eindrapport.htm

document op elk moment terug te lezen moet zijn. Inmiddels is duidelijk dat de regering afziet van een experimenteerbepaling, maar voornemens is nog dit jaar een wetsvoorstel tot wijziging van de Awb in te dienen, waarmee ook elektronische vergunningaanvraag- en -verlening mogelijk wordt gemaakt.

Een aanpassing van de Awb tot incorporatie van een functioneel equivalent van het huidige schriftelijkheidsvereiste voor besluiten vereist een adequaat inzicht in de betekenis van dit vereiste en andere vormvereisten in het bestuursrecht. Ook dient duidelijk te zijn welke specifieke randvoorwaarden moeten gelden om ook bij de elektronische vorm van het overheidsbesluit te kunnen voldoen aan de traditionele met het papier gewaarborgde functies. Het betreft dan functies als rechtszekerheid, openbaarheid, rechtsbescherming van de burger tegen de overheid, het behartigen van belangen van derden en het vaststellen van het precieze tijdstip waarop bepaalde rechtsgevolgen intreden. Bij het stellen van randvoorwaarden kan onder meer gedacht worden aan de introductie van elektronische handtekeningen in combinatie met een Public Key Infrastructure (PKI)⁴⁰. Van belang hierbij zijn de voorbereidingen die de regering inmiddels treft voor het aanleggen van een openbare infrastructuur voor elektronische communicatie. In dit verband heeft de regering in 1999 een zogenaamde taskforce ingesteld voor de vorming van een PKI voor de communicatie tussen overheidsorganen en burgers en voor de communicatie tussen overheidsorganen onderling.⁴¹ Het is nog onduidelijk of de wetgever artikel 4:1 Awb zal aanpassen met het oog op elektronische wijzen van 'ondertekenen', bijvoorbeeld middels een PKI.

Voor de praktijk van alle dag betekent de stap naar het elektronisch besluit dat gemeentambtenaren ook per e-mail een verzoek tot een vergunning voor het oprichten van een schutting of het plaatsen van een garage moeten kunnen ontvangen en afgeven. Daartoe moet men op de werkvloer dan wel over de noodzakelijke technische infrastructuur beschikken en met evenveel gemak termen als Certificatie Dienstverlener (ook wel Certification Authority genoemd), encryptie en PKI in de mond kunnen nemen. En als men zich de elektronische wereld dan eindelijk volledig eigen heeft gemaakt, treedt de vraag natuurlijk naar voren of de burger nog wel langer de mogelijkheid moet behouden op schriftelijk dan wel mondeling contact. Vooralsnog zal, als het aan de wetgever ligt, naar verwachting geen sprake zijn van een verdringing van de traditionele communicatievormen bij de besluitvormingstrajecten in relaties met de burger op grond van de Awb.

Juist de stap naar daadwerkelijk elektronische communicatie en transactie blijkt voor de meerderheid van de overheidsdiensten vooralsnog een brug te ver. Een recent internationaal onderzoek laat zien dat zelfs in de meest vooruitstrevende landen als de VS, Canada en Singapore slechts 8 tot 18 procent van de communicatie en transacties on-line plaatsvindt. E-government blijkt ook daar op de praktijkvloer veelal te zijn beperkt tot het op Internet plaatsen van (overheids)informatie.⁴² Dat ook in Nederland nog lang niet alle ambtenaren een volledig vertrouwen in elektronische communicatie hebben blijkt wel uit de regelmatig onder het e-mail richt geplaatste zinsnede, "aan dit bericht kunnen geen rechten worden ontleend".⁴³ Formeel is de status van een dergelijke zinsnede nog onduidelijk. Op basis van rechtspraak inzake de status van mondelinge toezeggingen, kan echter worden geconcludeerd dat ook met behulp van elektronische berichten (e-mail) gerechtvaardigde verwachtingen kunnen worden gewekt en burgers hier in bepaalde omstandigheden vanuit het oogpunt van rechtsbescherming wel degelijk rechten aan zouden kunnen ontleen.⁴⁴ Bovendien: een overheid die serieus werk wil maken van elektronische communicatie met haar onderdanen, gaat zich toch vervolgens niet via de kleine letter onder aan de e-mail onder alle verantwoordelijkheid voor deze communicatie uitwringen?

Openbare overheidsinformatie

Een essentiële voorwaarde voor een overheid die serieus werk maakt van haar aanwezigheid op het Internet vormt de brede beschikbaarheid van en toegankelijkheid tot de door deze overheid gegenereerde informatie. In haar uit januari 1999 daterende Groenboek over de openbaarheid van overheidsinformatie benadrukt de Europese Commissie ook expliciet de transparantie die deze

⁴⁰ Een PKI is een hiërarchische of horizontale structuur van certificatenaanbieders waarbinnen architectuur, organisatie, procedures en gebruikte techniek op elkaar zijn afgestemd en certificatenaanbieders elkaar certificeren.

⁴¹ *Kamerstukken II*, 99/00, 26 387, nr. 5.

⁴² "E-Government Online Services Slow to Advance", *I-Ways*, Second Quarter 2000, pp. 6-7.

⁴³ Overigens is deze zinsnede veelal afkomstig van de werkgever en heeft de individuele werknemer vaak geen weet van het feit dat dit bericht automatisch met het e-mailbericht wordt meegezonden. In feite zegt deze formeel juridische uitlating dus iets over de "visie" van de verantwoordelijken.

⁴⁴ HR 27 januari 1984, NJ 1984, 545; HR 27 november 1992, NJ 1993, 287.

informatie burgers kan bieden.⁴⁵ De invloed van ICT is hier cruciaal, omdat ICT niet alleen de overheid, maar ook diverse andere partijen in staat stelt in veel grotere mate dan voorheen informatie op te slaan, te ordenen, te koppelen, te aggregeren, te analyseren en te verspreiden. De nieuwe situatie leidt evenwel tot vele fundamentele vragen. Zo vroeg de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk zich af of de ontwikkelingen aanleiding vormen tot de opname in onze Grondwet van een recht op toegang tot overheidsinformatie. In haar op 24 mei 2000 gepresenteerde eindrapport kwam de Commissie met een bevestigend antwoord.⁴⁶ Uit de eerste reactie blijkt inmiddels dat het kabinet positief tegenover dit voorstel staat.⁴⁷ De vervolgvraag is natuurlijk wel wat de verhouding is tussen een grondwettelijke recht op openbaarheid enerzijds, en de uitbouw van de (commerciële) markt voor overheidsinformatie anderzijds? Bovendien: een overheid die uit eigen initiatief, dat wil zeggen actief, informatie via het Internet aan burgers gaat aanbieden ziet zich voor diverse juridische vragen gesteld. Wat is bijvoorbeeld de verhouding tussen het belang van een actieve ontsluiting van overheidsinformatie tegen zo min mogelijk kosten enerzijds, en het belang van eventuele auteursrechtbehouders op deze informatie anderzijds?⁴⁸

Het antwoord op deze en andere vragen valt helaas nog niet concreet te vinden in de twee beleidsdocumenten die voorjaar 2000 door minister Van Boxtel aan de Tweede Kamer werden aangeboden. Allereerst verscheen eind april de beleidslijn 'Naar een optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie', waarin het ambitieuze beleidsvoornemen wordt gepresenteerd om alle overheidsinformatie laagdrempelig en breed toegankelijk en beschikbaar te maken.⁴⁹ Daarbij heeft de minister weliswaar oog voor de (soms complexe) juridische implicaties en afwegingen van dit voornemen, maar van een krachtadig standpunt in de belangenafweging is in dit document geenszins sprake. Veel beslissingen en concrete uitwerkingen worden op de lange baan geschoven dan wel overgelaten aan de werkvloer. Aan de voornoemde belangenafweging tussen actieve ontsluiting van overheidsinformatie enerzijds, en auteursrechten anderzijds, wenst de minister in de beleidslijn zijn vingers niet te branden. Hij had er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen de rechten van derden op overheidsinformatie ondergeschikt te maken aan het openbaarheidsbelang – hetgeen in het licht van de gestelde ambitie toch te verwachten zou zijn geweest. Een recentelijk in opdracht van het Rathenau Instituut uitgevoerd onderzoek leert daarbij bovendien dat juist op het gebied van de actieve ontsluiting van overheidsinformatie nog veel te doen is.⁵⁰ Men loopt zeker niet voor de muziek uit en op gemeentelijk en departementaal niveau is nauwelijks coördinatie zichtbaar.

Op 19 mei 2000 verscheen vervolgens de nota 'Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger'.⁵¹ Van een visie is in deze nota zeker sprake en dat is dan ook de belangrijke verdienste ervan. Duidelijk is echter ook dat de ambities nog ver staan van de elektronische ambities op de werkvloer. Het is met name deze nota waaruit blijkt dat de wereld van het beleid een volstrekt andere lijkt te zijn dan de wereld van de dagelijkse praktijk in de publieke sector.

Aansprakelijkheid

In de private sector heeft men inmiddels ervaren dat van de vele vraagstukken rond elektronische communicatie, de duiding, definiëring en verdeling van aansprakelijkheid één van de cruciale factoren is voor de ontwikkeling van een stabiel juridisch klimaat. Gewenste helderheid inzake

⁴⁵ *Public Sector Information: A Key Resource for Europe*. Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, COM/98/585final EG 1998. Beschikbaar via:

[http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/COM\(98\)585](http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/COM(98)585) en tevens via:
<http://158.169.50.95:10080/info2000/en/publicsector/gp-index.html>

⁴⁶ Het rapport is beschikbaar via: <http://www.minbzk.nl/gdt> (overigens heeft het ministerie van BZK aangegeven de site van de Commissie grondrechten in het digitale tijdperk te willen sluiten, hetgeen de vraag oproept waar de openbare digitale versie van het rapport dan blijft en indien deze op een andere virtuele locatie wordt geplaatst of de bezoeker op de oude site daar netjes van op de hoogte wordt gebracht (hetgeen maar al te vaak niet het geval is)).

⁴⁷ *Kamerstukken II* 00/01, 27460, nr.1.

⁴⁸ Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen in het geval een gemeente omwille van meer transparantie rondom en inspraak bij besluitvormingsprocessen, besluit om alle vergunningsaanvragen op het Internet te plaatsen. Op de tekeningen die eventueel in het kader van een aanvraag voor een bouwvergunning zijn ingediend kunnen echter auteursrechten van derden rusten.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 99/00, 26387, nr. 7.

⁵⁰ M. de Vries, *Met elektronische overheidsinformatie het nieuwe millennium in*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2001.

⁵¹ *Kamerstukken II* '99/00, 26387, nr. 8.

aansprakelijkheidsposities geldt echter ook voor ICT bij de overheidsdienstverlening. De precieze invulling van het stelsel van aansprakelijkheid is niet alleen van belang voor de positie van de overheid en de individuele partijen in een concrete situatie. Ze heeft ook implicaties voor de daadwerkelijke ontwikkeling en totstandkoming van nieuwe digitale overheidsdiensten. Zowel de verscheidenheid aan dergelijke diensten en de daarbij betrokken partijen als het interactieve karakter van een groot aantal van deze diensten verscherpen de problematiek. Rechtszekerheid is gewenst, hetgeen noodzaakt tot duidelijkheid over vragen als: wie kan en moet aansprakelijk worden gesteld voor elektronische overheidshandelingen, aan wie moeten de handelingen worden toegeschreven, en op welke wijze kan en moet de bron van de handelingen worden geïdentificeerd? Naast het wettelijke kader, vormt de rol van partijen zelf een belangrijk instrument voor het duiden van zowel de contractuele als de niet-contractuele aansprakelijkheid.

En juist deze partijen zelf, de departementen, diensten, gemeenten en andere overheidsorganisaties, lijken zich nauwelijks te realiseren dat men wel eens aansprakelijk zou kunnen zijn voor schade die het gevolg is van door hen op het Internet ter beschikking gestelde (onjuiste, verouderde of onvolledige) informatie. Ook bij één-op-één-communicatie tussen overheid en burger kunnen diverse omstandigheden ertoe leiden dat ten gevolge van de transmissie van berichten dan wel de rechtshandelingen die daarmee verband houden, schade ontstaat en de vraag naar voren treedt wie daarvoor aansprakelijk gesteld moet worden. Enkele voorbeelden:

- er is sprake van een schending van de vertrouwelijkheid of de integriteit van een elektronisch bericht (een e-mail). Met andere woorden, een onbevoegde heeft, al dan niet opzettelijk, van de inhoud van een vertrouwelijk bericht kennisgenomen of het bericht raakt (bijvoorbeeld tijdens de transmissie) inhoudelijk incorrect of incompleet;
- de transmissie van het bericht afkomstig van een overheidsinstelling gaat fout of loopt vertraging op, waardoor het niet of te laat bij de burger of het bedrijf wordt bezorgd;
- er is sprake van een onbevoegd gebruik van elektronisch beschikbare of verzonden informatie, waardoor bijvoorbeeld sprake is van schending van de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens dan wel auteursrechten;
- er is sprake van onbevoegd gebruik van een elektronische handtekening;
- er wordt door een partij schade geleden ten gevolge van een onvoldoende beveiliging bij PKI-diensten.

Weinig overheidsdiensten die het Internet opgaan zullen zich realiseren dat ze voor deze en andere situaties waarbij schade optreedt wel eens aansprakelijk kunnen zijn. En indien men het zich wel realiseert, is de vraag hoe er met deze situatie wordt omgegaan. Ook hier geldt immers weer: een overheid die serieus werk maakt van een betrouwbaar elektronisch imago, mag eigenlijk niet vervolgens alle mogelijke schadeclaims op het bordje van de wederpartij leggen via een – bijvoorbeeld op de Internetsite geplaatste - exonerationclausule. De risico's zullen via andere wegen afgedekt moeten worden (bijvoorbeeld via een verzekering), en er dient serieus aandacht te worden besteed aan de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van zowel de communicatie zelf als de infrastructuur. Inmiddels heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tweetal onderzoeken uitgezet naar de aansprakelijkheidsvragen die verband houden met de elektronische ambities van de overheid.

5. Tot slot

Het op elektronische wijze uitwisselen van berichten of verrichten van overheidsdiensten levert op de korte termijn menig belangrijk voordeel op. Een blik op de toekomst leert echter dat deze voordelen als sneeuw voor de zon zullen wegsmelten als er geen welbewuste keuzes worden gemaakt bij het vormgeven van de ambities voor een elektronische overheid. Deze keuzes hebben niet alleen betrekking op technische en administratief-organisatorische aspecten, maar ook op de concrete juridische implicaties. Digitalisering van de overheid brengt belangrijke juridische risico's met zich mee. Dit is met name het geval indien er op beleidsniveau onvoldoende aandacht is voor de problemen op de werkvloer bij de implementatie, operationalisatie en uitvoering van het veelal toch complexe juridisch kader. Bij het realiseren van de benodigde brede en actuele voorlichting aan de betrokken functionarissen over de juridische consequenties van elektronische communicatie en informatievoorziening kan overigens goed gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden als Internet en Intranet.

Niet alleen zal men bij het formuleren van ICT-plannen voor de overheid oog moeten hebben voor de juridische consequenties en de vertaling daarvan naar de praktijk. Andersom is het bij het opstellen dan wel aanpassen van wet- en regelgeving die de werkprocessen van de overheid beïnvloedt,

ook van belang dat de consequenties daarvan voor de digitalisering van de overheid helder zijn. In feite zou in het wetgevingstraject een verplichte toets op dit punt opgenomen moeten worden.

Bij de ontwikkeling van een adequaat juridisch kader kan men overigens niet alle juridische consequenties vooraf afdekken of overzien. De eigen dynamiek van informatiseringsprojecten kan juridische risico's met zich mee brengen. Sommige van de juridische knelpunten ontstaan pas op het moment dat de 'elektronische routine' zich ontwikkelt. Daarom is het van belang om binnen ICT-projecten een continue vorm van juridische toetsing (audits) in te bouwen.

Tot slot: het spreekt voor zich dat de overheid ook haar ambities moet hebben om een elektronische pendant te realiseren en onze Nederlandse overheid - zeker gegeven het grensoverschrijdende karakter van het Internet en de ontwikkelingen in het buitenland - mondiaal niet achter kan blijven. Van Boxtel is daarom zeker te prijzen dat hij het momentum benut en dus voor de troepen uitloopt. Bovendien: het is welhaast inherent aan ICT-plannen dat ze verder (moeten) gaan dan de veelal traag reagerende bureaucratische overheidspraktijk. Echter, beleidsmakers en verantwoordelijken op de diverse departementen hebben ook de taak de concrete vertaalslag naar de praktijk scherp in de gaten te houden en daarbij juist de specifieke dimensie van iedere concrete praktijksituatie mee te nemen. Derhalve zal de keuze van de overheid en in feite iedere specifieke dienst of orgaan om over te stappen op elektronische informatievoorziening een zeer bewuste keuze moeten zijn, waarbij men voldoende de diverse voordelen heeft afgewogen tegen de diverse juridische, administratieve en organisatorische implicaties. Indien een zorgvuldige keuze ontbreekt zouden de lusten van de digitale pendant op de lange termijn wel eens kunnen worden overschaduwd door de lasten.